DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 22 lutego 2021 r.

Poz. 748

Podpisany przez:
Magdalena Madejska
Data: 2021-02-22 10:16:10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.59.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 lutego 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIV/188/20 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 23 grudnia 2020 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze obejmującym część obrębu geodezyjnego Jerzwałd, gmina Zalewo **w części dotyczącej** § 4 ust. 2 pkt 3, § 8 pkt 2 lit. b uchwały w zakresie sformułowania: „…w miejscu wyznaczonym przez linie rozgraniczające” oraz § 8 pkt 2 lit. f.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 20, a także art. 14 ust. 8, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17, art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm.) i art.18 ust. 2 pkt 5 oraz art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania w obszarze obejmującym część obrębu geodezyjnego Jerzwałd, gmina Zalewo.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Analizując przedmiotową uchwałę wskazać trzeba, że w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Zgodnie ze zdaniem 2 art. 20 ust. 1, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Natomiast § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, przewiduje, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W świetle powyższego, pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną musi zachodzić zbieżność. Niezgodność, w tym zakresie, stanowi natomiast naruszenie zasady sporządzenia planu miejscowego.

Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Miejska w Zalewie na załączniku graficznym, określiła teren elementarny oznaczony symbolem 02.UT/UP, czyli tereny usług turystycznych lub/i tereny funkcji publicznych, natomiast w § 8 pkt 2 lit. b uchwały, ustalając warunki zabudowy i zagospodarowania terenu elementarnego oznaczony symbolem 02.UT/UP postanowiła, że „… dopuszcza się budowę nowego obiektu w odległości 100 m od brzegów jezior w miejscu wyznaczonym przez linie rozgraniczające”.

W ocenie organu nadzoru, zachodzi w tym zakresie niespójność części tekstowej z jej częścią graficzną. Załącznik graficzny jednoznacznie wskazuje na nieprzekraczalną linię zabudowy wrysowaną w odległości 100 m od brzegu jeziora. Natomiast przytaczany przepis § 8 pkt 2 lit. b uchwały, odwołuje się do pojęcia linii rozgraniczających, które na załączniku graficznym umiejscowione są w odległości mniejszej niż 100 m od brzegu jeziora. Ponadto dodać należy, że linia rozgraniczająca nie jest linią kształtującą zabudowę.

W ocenie organu nadzoru, wadliwe są również:

- § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, stanowiący że „… „wszelka działalność inwestycyjna wiążąca się z wykonaniem prac ziemnych w obszarze stanowiska archeologicznego lub jego otoczeniu, pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie uzgodnionym z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, ze względu na to, że ich wynik może spowodować zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych w obrębie badanego stanowiska.”

- § 8 pkt 2 lit. f uchwały, w myśl którego „dopuszcza się budowę obiektów pomocniczych, o ile nie wykluczą tego badania archeologiczne, wykonane przez inwestora w zakresie uzgodnionym z WKZ na podstawie stosownego pozwolenia”.

W myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przepisy art. 163 i 164 Konstytucji RP, przyznają gminie kompetencje do realizacji zadań publicznych, także przepisy ustawa o samorządzie gminnym, na podstawie których gmina realizuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zarówno zadania własne jak i zadania zlecone, umożliwiają realizację zadań publicznych. Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy dotyczące ładu przestrzennego.

Stwierdzić należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Uchwała Rady Miejskiej w Zalewie poprzez ww. przepis łamie tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii, itp. podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 559/07 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 522/09).

Obowiązki dotyczące badań archeologicznych określa art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282 z późn. zm.). Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Obowiązek przeprowadzenia zatem prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Z powyższego wynika, iż kwestie związane ze współdziałaniem organów w procesie administracyjnym zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu – ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada wprowadzając kwestionowane przepisy uchwały, określiła zatem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materię już uregulowaną w art. 31 ww. ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w sposób odmienny, co stanowi istotne naruszenie prawa i prowadzi do przekroczenia władztwa planistycznego przez gminę.

Niedopuszczalne jest, aby kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w planie miejscowym. Takie działanie Rady Miejskiej stanowi nieuprawnioną próbę modyfikacji aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki